

LA LOI SANITAIRE DE 1881 ET SON APPLICATION DANS LES CAMPAGNES

par Ronald Hubscher *

Le 21 juillet 1881, le parlement vote la loi sur la police sanitaire des animaux. Pour le praticien lyonnais Quivogne, rédacteur en chef de l'Echo des Sociétés et Associations Vétérinaires, personnage emblématique de la corporation, c'est un "jour de fête professionnelle."¹ En effet cette loi accorde aux vétérinaires une place importante dans l'hygiène publique, en leur confiant la surveillance des maladies contagieuses des animaux. Elle confronte plusieurs acteurs institutionnels et sociaux : pouvoirs publics, collectivités locales, vétérinaires, empiriques, population rurale, et son application enclenche une dynamique relationnelle entre ces différents agents largement fondée sur des rapports de force.

UNE LEGISLATION INOPERANTE

Bien évidemment, la prévention et la lutte contre les maladies contagieuses n'est pas une question nouvelle, et les épizooties, en raison de leurs ravages, ne laissent pas d'inquiéter périodiquement l'administration. Règlements, arrêtés, ordonnances promulgués depuis le début du XVIIIe siècle, tentent d'y remédier et se succèdent encore au XIXe siècle. Par exemple le décret du 15 janvier 1813 réserve aux seuls "artistes" le droit d'intervenir pour les juguler. Une Ordonnance royale du 1er janvier 1815, prise à la suite d'une peste bovine qui décime les troupeaux, prévoit dans son article 4 "l'envoi de vétérinaires dans les communes où apparaîtront les premiers symptômes afin de visiter les animaux et d'ordonner l'abattage des animaux malades sans aucun délai." Requis par le préfet, le vétérinaire prend l'initiative de toutes les mesures jugées nécessaires pour combattre le fléau ; il peut s'adjoindre la force publique afin de faire exécuter ses décisions et les maires doivent s'y plier. Il adresse ensuite un rapport au préfet sur l'action entreprise. D'autres règlements sont édictés au cours des décennies suivantes, notamment en 1871, pour éradiquer le typhus dans le nord-est du pays éprouvé par la guerre.² Leur répétition prouvent leur inefficacité ; ponctuels, confus, contradictoires et mal appliqués, ils ne répondent pas à une véritable lutte contre la contagion, encore moins à une politique prophylactique, et laissent hors de tout contrôle les transactions commerciales. opérées sur les foires et les marchés.

¹ L'Echo des Sociétés et Associations Vétérinaires, 1881, p. 409 et sq.

² Revue vétérinaire, 1879, p.66 et sq.

** Professeur d'Histoire à l'Université de Paris X- Nanterre. 101 bis, Rue Nationale, 78 940 La Queue les Yvelines. Communication présentée le 17 octobre 1998.*

LOGIQUE D'UNE LOI

Si la loi de 1881 répond à une attente de la profession en donnant satisfaction aux demandes réitérées des sociétés vétérinaires et de leur instance représentative, le Grand-Conseil des vétérinaires de France constitué en 1879,³ ses objectifs politiques à court et moyen termes n'en sont pas moins évidents. Du point de vue des hommes de l'art la loi de 1881 représente un enjeu évident. Et il convient de dépasser le discours convenu, non dépourvu d'ailleurs de sincérité, sur le rôle des vétérinaires, véritables combattants de l'hygiène au service de la salubrité publique et de la préservation du bétail, donc de la richesse nationale. Dès lors, on comprend mieux la satisfaction de la corporation si l'on considère la loi comme un épisode à succès de la longue lutte qu'elle mène contre les empiriques. C'est en raison de leur savoir spécifique que ses membres reçoivent une délégation d'autorité de l'Etat pour exercer des pouvoirs de police sanitaire. Cette distinction au sein des thérapeutes entre les diplômés et les non diplômés constitue une procédure d'exclusion introduisant, au moins sur ce plan, le déclassement des empiriques au profit des hommes de l'art dont l'autorité sinon le prestige se trouverait renforcé. `

Du côté gouvernemental l'objectif est double : économique et politique. Le développement de l'élevage depuis le Second Empire et son intégration croissante au marché, le rôle irremplaçable du cheval tant pour les besoins de la société civile que pour l'armée expliquent les préoccupations plus vives qu'autrefois des pouvoirs publics concernant l'état sanitaire du cheptel. L'attitude de l'Angleterre sert d'ailleurs de révélateur : prenant prétexte de l'absence d'un service des épizooties régulièrement organisé et par conséquent des risques encourus par le pays importateur, elle impose à l'entrée du bétail français sur son territoire des entraves tellement onéreuses qu'elle équivalent à une réelle prohibition. Il faut dire que dans le climat de récession mondiale amorcée à la fin des années 1870, l'air du temps est au protectionnisme, et tout argument est bon pour justifier la préférence nationale, même dans l'Angleterre libérale.

Mais la loi de 1881 a également un contenu politique. Depuis 1879, les républicains sont devenus les maîtres de l'Etat, et ceux que l'on nomme les républicains opportunistes, incarnés par Jules Ferry et Léon Gambetta, sont en charge des responsabilités gouvernementales. Or ce dernier voit dans les vétérinaires un parfait modèle de "la couche sociale nouvelle" appelée à prendre la relève des notables traditionnels.⁴ Il convient de montrer l'intérêt des pouvoirs publics à son égard, d'autant que les vétérinaires depuis les années 1840 sont dans leurs grandes majorité des fervents partisans du régime républicain. Loi- récompense en quelque sorte et Quivogne, avec son lyrisme habituel ne s'y trompe pas : " C'est à la République que nous devons ce baptême national qui hisse la médecine vétérinaire au rang qu'elle mérite d'occuper.....Remercions..de toute notre âme le gouvernement de la République qui a pris l'initiative de cette loi d'intérêt public, qui est en même temps l'affirmation éclatante et irrévocable de notre émancipation professionnelle!."⁵

³ L'Echo des Sociétés et Associations Vétérinaires, 1881, p. 408 ; Idem, 1889, pp. 147-148.

⁴ Discours prononcé par Gambetta à Grenoble le 26 septembre 1872, J.-P. Azéma, M. Winock, La IIIe République, Paris, Calmann-Lévy 1970, p. 77.

⁵ L'Echo des Sociétés et Associations Vétérinaires, 1881, p. 409.

LE CONTENU DE LA LOI

Le projet de loi présenté par le ministre de l'Agriculture au Sénat reprend le rapport demandé au Comité consultatif des épizooties composé de douze membres : fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, députés, conseiller d'Etat, agriculteur, et vétérinaires au nombre de trois dont l'inspecteur général des Ecoles vétérinaires⁶, le directeur de l'école d'Alfort et le vétérinaire principal de l'armée, personnages au sommet de la hiérarchie professionnelle.

Le texte législatif édicte les mesures à prendre lorsqu'une maladie contagieuse est signalée dans une commune (déclaration aux autorités compétentes contrôle des bêtes suspectes par le vétérinaire, arrêté municipal portant déclaration d'infection etc) ; surtout il instaure le contrôle des foires, marchés et abattoirs ainsi que des frontières, et accorde aux hommes de l'art, une position centrale dans le dispositif. A l'esprit de la loi répondent cinq titres qui en définissent les principes et les modalités d'application :

- Titre premier -Maladies contagieuses des animaux et mesures sanitaires qui leur sont applicables.
- Titre II - Importation des animaux
- Titre III - Indemnités
- Titre IV - Pénalités
- Titre V - Dispositions générales

Nous n'énumérerons évidemment pas les différents articles de la loi, mais rappellerons simplement quelques dispositions L'article1 définit les maladies contagieuses soumises à la législation. Sont réputées telles, la peste bovine, la péripneumonie, la clavelée, la gale, la fièvre aphteuse, la morve, le farcin, la dourine, la rage et le charbon. L'article 3 interdit le transport d'un animal atteint ou soupçonné d'être atteint d'une des maladies précédemment citées. L'article 20 prévoit avant l'exécution de l'ordre d'abattage d'un animal contaminé , son évaluation par le vétérinaire délégué et éventuellement un expert désigné par la partie. L'article 24 soumet à la visite sanitaire "les animaux des espèces chevaline, asine, bovine, caprines et porcines au moment de leur entrée en France, soit par terre, soit par mer." Les articles 12 et 38 sont parmi les plus importants. le premier dispose que l'exercice de la médecine vétérinaire, dans les maladies contagieuses, est interdit à quiconque n'est pas pourvu du diplôme de vétérinaire, le second prévoit l'établissement d'un service des épizooties dans chacun des départements en vue d'assurer l'exécution de la loi.⁷ Enfin concernant directement les hommes de l'art, l'article 39 fait obligation aux communes où se déroulent des transactions commerciales sur le bétail, de "préposer à leurs frais, sauf à se rembourser par l'établissement d'une taxe sur les animaux amenés, un vétérinaire pour l'inspection sanitaire des animaux conduits à ces foires et marchés". L'arsenal législatif mis en place doit rendre efficiente la collaboration entre les différents échelons de l'administration, mairie gendarmerie, sous-préfecture et le vétérinaire, il doit aussi réduire les réticences des éleveurs à déclarer une maladie supposée contagieuse survenue dans leur troupeau, soit par crainte des sanctions prévues, soit en en raison des promesses d'indemnisation.⁸

⁶ Il s'agit d'Henri Bouley, personnage emblématique de la profession qui cumule des fonctions prestigieuses : il est membre de l'Académie de Médecine et de l'Institut.

⁷ Recueil de Médecine Vétérinaire, 1881, pp. 741-749.

⁸ Comme l'écrit un vétérinaire de Nantes en 1879, il n'y a que deux moyens d'obtenir l'obéissance aux lois de nos naïfs campagnards, c'est une répression sévère ou une prime." Revue Vétérinaire, 1879, p. 66.

UNE LOI TRANSGRESSEE

Pour autant, à la satisfaction initiale des vétérinaires succède rapidement la déception en raison des difficultés d'application de la loi. Au mieux, ceux qui lui sont hostiles mettent à profit certaines zones d'ombre, imprécisions et lacunes du texte pour user de manoeuvres dilatoires, au pire ils n'hésitent pas à l'enfreindre. Ainsi faut-il déjà pouvoir établir l'existence d'une maladie contagieuse et en reconnaître les symptômes. Comme le signalait non sans ironie un député, lors du débat du projet de loi le 8 mars 1881 : "Vous ne pouvez pas exiger que toutes les fois qu'une bête tombe malade, qu'elle a une apparence de rhume, on appelle le vétérinaire, par la raison qu'il est possible que ce ne soit pas un coryza, mais la morve." C'est la porte ouverte à des interprétations divergentes et à la multiplication des risques de litiges. Par ailleurs il ne fallait guère s'attendre à ce que la nouvelle législation reçoive un accueil favorable de la part des populations rurales. Et sa réaction prévisible a été anticipée par le gouvernement qui prévoit la possibilité de suspendre l'application de l'article 39 jusqu'en 1887 à la demande des conseils généraux, si le nombre de vétérinaires est insuffisant dans leur département pour appliquer la loi.⁹ Quarante six d'entre eux déclarent se trouver dans ce cas sans qu'il y ait eu la moindre vérification de la direction de l'agriculture. Mais dans ces années où pour gagner les campagnes à la République les paysans deviennent les chouchous du régime et constituent un enjeu autrement important que les vétérinaires, on ne peut rien refuser aux représentants du monde rural. Ces derniers sont inscrits dans des réseaux locaux d'interconnaissance dont ils subissent la pression, entre autres celles des empiriques, très influents encore dans certaines régions, et qui n'ont plus le droit de soigner des animaux atteints ou soupçonnés d'être atteints de maladies contagieuses. Aussi voit-on le Conseil général des Hautes-Pyrénées revenir en 1883 sur son vote de 1881 et demander la suspension de l'article 39. Cette proposition émane de l'élu conservateur du canton de Maubourguet peuplé d'empiriques, et soumis à une réélection incertaine. Il évoque ces "praticiens ..hommes éclairés..(qui) ont fait des études, soit dans une école vétérinaire, soit avec des vétérinaires distingués, mais(que) les circonstances ou leur position de fortune ont empêché d'obtenir leur diplôme. Aujourd'hui, après dix, vingt et même trente ans de bons services dont témoignent les sympathies qui les entourent, ils se voient menacés au mépris de toute une vie de labeur."¹⁰ Comme le constate Quivogne: "tous les maires veulent être agréables à leurs conseillers municipaux! Et la plupart des conseillers généraux s'efforcent de faire leur cour aux maires de leur canton..leurs meilleurs agents électoraux." Ils n'hésitent donc pas à demander tout ce qu'ils désirent. "En invoquant auprès du Gouvernement la nécessité de ne pas déplaire à des corps élus, la direction (de l'agriculture) n'a pas eu de peine à faire adopter par le Ministre de l'agriculture, les deux décrets du 22 juin dernier."¹¹

De fait, le contrôle des foires et des marchés ne manquent pas d'engendrer des tensions entre le vétérinaire et la communauté villageoise, peu encline à accepter son intrusion dans ses affaires. Nombre de communes opposent une force d'inertie ou une résistance à la loi et usent à peu près toutes des mêmes arguments pour l'esquiver : les foires sont tombées en désuétude, n'existent que sur le papier ; les ressources

⁹ L'article 12 prévoit que "le Gouvernement pourra, sur l'avis des conseils généraux, ajourner par décret, dans les départements, l'exécution de cette mesure pendant une période de six années à partir du jour de la promulgation de la loi."

¹⁰ L'Echo des Sociétés et Associations Vétérinaires, 1883, pp. 258-263.

¹¹ Décrets qui suspendent les prescriptions portées à l'article 39., L'Echo des Sociétés et Associations Vétérinaires, 1882,

municipales sont modestes et le recours à l'homme de l'art revient trop cher en raison de son éloignement du village. On évoque aussi l'alourdissement de la charge financière, le préjudice causé aux échanges commerciaux par l'établissement d'une taxe sur les transactions. Un autre moyen utilisé par les conseils municipaux est de proposer au vétérinaire des indemnités dérisoires, assurés que celui-ci refusera d'effectuer le contrôle ou alors, comme si on voulait le pénaliser de subir sa présence sur le champ de foire, on se livre à d'âpres marchandages pour fixer le montant de ses émoluments. En d'autres circonstances, il se heurte à une conspiration du silence, à une complicité collective de la communauté villageoise qui seules expliquent le retard mis par certains maires à déclarer une maladie contagieuse aux autorités comme ils y sont tenus. Parfois se manifestent des mouvements de solidarité spontanée pour entraver le contrôle sanitaire. En Ardèche, en 1901, le vétérinaire Pourrest en est la victime. Ayant repéré sur le champ de foire de la commune de Mézilhac un cheval morveux, il en décide la saisie, part à la recherche des autorités, mais durant ce court laps de temps, on fait subrepticement disparaître l'animal.¹²

Les édiles voient dans la loi une source de tracasseries, surtout face à un vétérinaire pénétré de l'importance de sa mission, soucieux de frapper sans faiblesse tout manquement à la législation en vigueur. Installé dans le canton ardéchois de Tournon, Sayn est partisan de la manière forte, n'a de cesse de débusquer les villages en infraction, et acquiert une réputation de rigueur. A propos du refus du village de Saint-Martin de Valamas de se plier à la réglementation sous prétexte qu'elle est sans objet, bien que lui-même ait constaté la présence d'une quantité appréciable d'animaux sur le champ de foire, il écrit au sous-préfet : "cette commune comme beaucoup d'autres fournit des renseignements absolument faux," et il conclut, "puisque de nombreuses communes disent que leur foire est peu importante, supprimons-les."¹³ Auxiliaire zélé de l'administration, Sayn mène le bon combat contre les épidémies. Lors de l'épizootie de 1898, il demande au sous-préfet de poursuivre sans pitié les délinquants et souhaite que la gendarmerie contrôle la bonne exécution par les villageois des mesures qu'il a prescrites. Mais à son grand regret, il constate l'absence de toute condamnation.¹⁴ Effectivement le représentant de l'autorité ne suit pas dans sa croisade le bouillant vétérinaire car, pour des raisons politiques, il doit composer avec une population où l'influence des conservateurs demeure vivace. Au demeurant, le flou de la loi permet aux édiles d'échapper aux sanctions. Ainsi en 1899, le maire d'Onans (Doubs), poursuivi pour infraction à la loi du 2 juillet 1881 et inexécution des mesures préfectorales déclarant sa commune infectée et mise en quarantaine, est acquitté par jugement du tribunal de Baume-les Dames, un jugement confirmé par un arrêt de la Cour de Besançon, s'appuyant sur l'absence de sanction pénale prévue par la législation en cas d'inaccomplissement par les maires des obligations qui lui sont imposées.¹⁵

En définitive, la loi sur la police sanitaire des animaux a-t-elle été à la hauteur des espoirs des vétérinaires? La réponse doit-être nuancée en fonction de la chronologie. Sur le court terme ils ne sont pas nécessairement gagnants, comme le suggère dans de nombreux départements le report de l'application de l'important article 39. Il témoigne de la force de résistance des empiriques. En outre les hommes de l'art se trouvent confrontés à un dilemme. Comment concilier la nécessaire confiance d'une clientèle

¹² Archives. départementales . Ardèche, 13 M 3; Lettre du vétérinaire délégué au préfet du 20 juin 1901.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ R. Hubscher, "Pouvoir vétérinaire et paysans : l'exemple de l'Ardèche au XIXe siècle", in *La Terre et la cité*, Paris, Créaphis, 1994, p. 92.

¹⁵ *L'Echo des Sociétés et Associations Vétérinaires*, 1898, pp. 194-195.

privée, avec laquelle il faut se montrer conciliant sinon complaisant, et l'image répressive qu'ils peuvent donner à certains moments comme représentants de l'administration? Une double casquette parfois lourde à porter. Sur le moyen terme, pourtant, ils sont gagnants. D'abord parce qu'une clarification s'opère dans le maquis des compétences entre le vétérinaire délégué nommé par le préfet et les vétérinaires sanitaires. Une loi du 12 janvier 1901 règle les attributions du chef de service des épizooties dénommé directeur des services vétérinaires départementaux. La loi Vigouroux du 15 juin 1908 complète le dispositif : le vétérinaire départemental est un "plein temps" ayant autorité sur les vétérinaires sanitaires formés par l'ensemble des praticiens de sa circonscription. Ainsi la loi de 1881 a-t-elle été à l'origine d'une nouvelle catégorie de vétérinaires fonctionnaires. Par ailleurs, la délégation d'autorité qu'on octroie aux diplômés dans le domaine sanitaire, valorise leur position et leur confère par rapport aux empiriques un statut original propre à dissiper la confusion entretenue par ces derniers. Cumulée avec leur traditionnelle fonction d'expert, elle construit un pouvoir vétérinaire dans les campagnes qui revalorise leur statut social. Il est donc légitime de considérer la loi sur la police des animaux comme une étape importante sur le chemin de la construction de la profession et de son identité.